Deutscher Bundestag **Drucksache 17/3862**

17. Wahlperiode 23. 11. 2010

Antrag

der Abgeordneten Memet Kilic, Tabea Rößner, Brigitte Pothmer, Josef Philip Winkler, Kerstin Andreae, Volker Beck (Köln), Birgitt Bender, Viola von Cramon-Taubadel, Ekin Deligöz, Kai Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Priska Hinz (Herborn), Ingrid Hönlinger, Maria Klein-Schmeink, Jerzy Montag, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Konstantin von Notz, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Krista Sager, Christine Scheel, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fachkräfteeinwanderung durch ein Punktesystem regeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die demografische Entwicklung wird zu einem erheblichen Rückgang nicht nur der allgemeinen Bevölkerungszahlen, sondern auch der Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland führen.
2. Neben der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Arbeitslosen, der Förderung und Qualifizierung von Arbeitslosen, einer familien- und kinderfreundlichen Politik, der Förderung einer lebenslangen Bildungsbeteiligung und der Anerkennung von ausländischen Qualifikationen für Menschen, die schon in Deutschland leben, kann die gezielte Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften einen Beitrag zur Abmilderung der Folgen des absehbaren Alterungsprozesses unserer Gesellschaft leisten. Mit der vermehrten Einwanderung von Fachkräften darf insbesondere die Wirtschaft nicht aus ihrer Pflicht entlassen werden, in Deutschland lebende Menschen gut aus- und weiterzubilden.
3. Ein geeignetes da flexibles und maßgeschneidertes Instrument hierfür ist die geregelte Einwanderung von Arbeitskräften auf den deutschen Arbeitsmarkt durch ein Auswahlverfahren mit einem Punktesystem. Klassische Einwanderungsländer wie die USA oder Kanada aber auch Großbritannien verfügen über eine moderne Einwanderungssteuerung durch ein Punktesystem.
4. Das Auswahlverfahren mit einem Punktesystem kann nur dann sinnvoll durchgeführt werden, wenn eine verlässliche Bewertung der ausländischen Qualifikationen auch für Einwanderungswillige gewährleistet ist. Daher ist ein Gesetz dringend notwendig, das einen Rechtsanspruch auf die bundeseinheitliche Anerkennung ausländischer Abschlüsse und die Bewertung ausländischer Qualifikationen in einem transparenten Verfahren gewährt.
5. Es ist sinnvoll, nationale Modelle zur Punktemigration auf europäischer Ebene zu koordinieren, um innerhalb der EU unnötige Reibungsverluste zu vermeiden.
6. Die Abwanderung von Fachkräften kann insbesondere für Entwicklungsländer neben positiven Effekten, wie den Rücküberweisungen, auch gravierende Probleme hervorrufen. Die Ausweitung der Einwanderungsmöglich-

keit durch ein Punktesystem muss daher ergänzt werden durch Maßnahmen, die geeignet sind, die diesbezüglichen Risiken der Entwicklungsländer zu minimieren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

baldmöglichst einen Gesetzentwurf vorzulegen, der für die Fachkräfteeinwanderung ein Auswahlverfahren mit einem Punktesystem einführt.

Berlin, den 22. November 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

I.

Ohne kompensatorische Maßnahmen wird die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik Deutschland aktuellen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zufolge bis 2060 von 82 Millionen auf 64 bis 70 Millionen Menschen sinken, von denen jeder Dritte älter als 65 Jahre sein dürfte. Bei seiner Prognose ist das Statistische Bundesamt von einer gleichbleibenden Geburtenhäufigkeit und einer um 7 bis 8 Jahre steigenden Lebenserwartung ausgegangen sowie von einem jährlichen positiven Wanderungssaldo von 100 000 bis 200 000 Personen (vgl. „Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung", November 2009).

Dieser allgemeine Rückgang der Bevölkerungszahl hat Auswirkungen auf die Entwicklung der Erwerbspersonenzahl – und damit auch darauf, wie viele Menschen in der Lage sind, Beiträge an die Sozialversicherungssysteme zu entrichten. Nach den Berechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder soll die Zahl der Erwerbstätigen von 42,6 Millionen (2005) auf 35 Millionen Erwerbstätige bis 2030 absinken („Demografischer Wandel in Deutschland – Auswirkungen auf die Entwicklung der Erwerbspersonenzahl", August 2009). Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) prognostiziert, dass ohne Einwanderung die Zahl der Austritte von Älteren aus dem Arbeitsmarkt im Jahr 2020 um 75 Prozent höher sein wird als die der Eintritte junger Menschen (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. November 2010).

Angesichts des negativen Wanderungssaldos von etwa 56 000 Menschen im Jahr 2008 könnte der Rückgang der Bevölkerung sogar noch größer ausfallen. Eine Trendwende ist nicht in Sicht. Im Gegenteil, die Anzahl der Fortzüge aus Deutschland ist in den letzten Jahren rasant gestiegen. Seit 2003 sind etwa 180 000 Fachkräfte – selbst nach Abzug der Rückkehrer – in andere Industriestaaten ausgewandert (vgl. Sachverständigenrat deutsche Stiftungen für Integration und Migration, „Qualifikation und Migration: Potenziale und Personalpolitik in der ‚Firma' Deutschland", Mai 2009).

II.

Als Reaktion auf diesen demografischen Alterungsprozess ist ein kohärenter wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Gesamtansatz notwendig. Dieser sollte auf vier Säulen fußen:

1. Erhöhung der Erwerbsbeteiligung vor allem von Frauen durch eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf, von Migrantinnen und Migranten und von älteren Erwerbstätigen;
2. eine familien- und kinderfreundliche Politik;
3. Förderung einer lebenslangen Bildungsbeteiligung durch Stärkung der frühkindlichen Bildung, Verbesserung der Durchlässigkeit in der schulischen, beruflichen und hochschulischen Bildung, Stärkung der beruflichen Bildung, Aufbrechen geschlechtsspezifischen Berufswahlverhaltens und Förderung der beruflichen Mobilität durch höhere Weiterbildungsbeteiligung und
4. Erhöhung der Nettoeinwanderung.

Diese vier Elemente greifen ineinander. Keines von ihnen sollte verabsolutiert oder das eine gegen das andere ausgespielt werden. Die gezielte Einwanderung ist ein wichtiger Bestandteil, um Deutschland im zunehmenden Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte zu stärken; ein Allheilmittel gegen den demografischen Wandel ist sie nicht. Sie kann neben den anderen drei o. g. Ansätzen lediglich einen Beitrag zur Abmilderung der Folgen des absehbaren Alterungsprozesses unserer Gesellschaft leisten (vgl. auch Bundestagsdrucksache 17/3198).

III.

Da nicht nur Deutschland vom demografischen Wandel betroffen ist – bis auf wenige Ausnahmen wird die Bevölkerung in allen Ländern Europas schrumpfen – wird die Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte innerhalb der EU stetig steigen. Deswegen empfiehlt die EU-Kommission, in den kommenden Jahrzehnten den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten gezielt ausgewählte Arbeitskräfte aus Drittstaaten zuzuführen („Europe's demographic future: facts and figures"; SEC(2007) 638). Auch das Europäische Parlament hat am 21. Februar 2008 in seiner „Entschließung zu der demografischen Zukunft Europas" auf die „Notwendigkeit" hingewiesen, die „Zuwanderungspolitiken zwischen den Mitgliedstaaten zu definieren" sowie „besser zu koordinieren und abzustimmen" (Nr. 92 f.).

IV.

Als Instrument dieser demografischen Einwanderung wird von führenden Wirtschaftsforschungsinstituten

- Institut der deutschen Wirtschaft („Demografieindikator 2008"),
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/Institut zur Zukunft der Arbeit („Mehr ökonomische Rationalität in der Zuwanderungspolitik", Mai 2010),
- Prognos AG („Arbeitslandschaft 2030", Oktober 2008),
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Kurzbericht 1/2008)

als auch von der deutschen Wirtschaft

- Bundesverband der Arbeitgeber („Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter", August 2008),
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (Stellungnahme zur Bundestagsanhörung zum Zuwanderungsgesetz, Januar 2002 sowie in einer Vielzahl von Presseäußerungen),
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft („Arbeitslandschaft 2030", Oktober 2008)

sowie

- vom Deutschen Gewerkschaftsbund (Beschluss des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes vom 21. April 2008),
- vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration („Einwanderungsgesellschaft 2010“)

ein sog. Punktesystem für die Fachkräfteeinwanderung eingefordert.

V.

Ausländerinnen und Ausländern, die durch ein besonderes Auswahlverfahren ihre Qualifikation und Integrationsfähigkeit unter Beweis gestellt haben, soll, wie in klassischen Einwanderungsländern, eine dauerhafte Einwanderungsperspektive in Deutschland eröffnet werden.

Für das Punktesystem wird folgendes Verfahren vorgeschlagen:

1. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erstellt in Zusammenarbeit mit einem Beirat eine Bedarfsanalyse und darauf aufbauend ein Qualifikationsprofil, das bestimmte Qualifikationen mit Punkten bewertet. Ein solcher Punktekatalog kann beispielsweise die Kriterien Bildungsabschluss, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter und Herkunft aus einem Entwicklungsland enthalten.
2. Daraufhin schlägt das BAMF der Bundesregierung Quoten vor, wie viele Personen aufgrund dieses Punktesystems innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach Deutschland einwandern sollten.
3. Auf der Grundlage der Empfehlungen des BAMF legt die Bundesregierung die Kriterien für die Auswahl der Einwanderungsbewerber, die Bewertung durch einen Punktekatalog sowie die Quoten durch eine Rechtsverordnung fest, die der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates bedürfen.

Diese quantitative und qualitative Bedarfsanalyse orientiert sich an gesamtgesellschaftlichen Bedürfnissen – nicht an den Interessen eines Unternehmers oder einer Branche. Dies ist der entscheidende Unterschied zu sonstigen Formen der Arbeitsmigration und auch der Grund dafür, weiterhin Regelungen vorzusehen, die es Arbeitgebern parallel ermöglichen, individuelle Engpässe bei der Besetzung von Arbeitsplätzen zu lösen.

Bei dem Auswahlverfahren mit einem Punktesystem hat der Bildungsgrad der künftigen Einwanderinnen und Einwanderer eine wesentliche Bedeutung. Das Punktesystem kann daher als Einwanderungssystem nur funktionieren, wenn ausländische Abschlüsse unverzüglich und transparent bewertet und anerkannt werden. Daher muss dringend ein Gesetzentwurf vorgelegt werden, der den Rechtsanspruch auf die bundeseinheitliche Anerkennung ausländischer Abschlüsse und die Bewertung ausländischer Qualifikationen in einem transparenten Verfahren umfasst.

VI.

Erstmals wurde ein solches Punktesystem für Deutschland im Jahr 2001 von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (der sog. Süßmuth-Kommission) vorgeschlagen (vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, S. 89 ff.).

Das 2002 von der damaligen rot-grünen Koalition beschlossene Zuwanderungsgesetz enthielt in § 20 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) ein sog. Auswahlverfahren zur Steuerung der demografischen Zuwanderung (vgl. BGBl. I vom 25. Juni 2002, S. 1946).

In den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses, die nach der Aufhebung des Zuwanderungsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht Ende 2002 notwendig wurden, wurde die Regelung über das Punktesystem auf Wunsch der Vertreterinnen und Vertreter der CDU/CSU ersatzlos aus dem Zuwanderungsgesetz gestrichen.

Gleichwohl wird seit 2007 im Bereich der Einwanderung von Jüdinnen und Juden aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion mithilfe eines Punktekatalogs eine Prognose über die Integrationschancen jüdischer Einwanderinnen und Einwanderer in Deutschland ermittelt. Diesen Punktekatalog hat das BAMF vorgeschlagen. Als Kriterien für ein hohes Integrationspotenzial gelten dabei u. a. ein niedriges Lebensalter, die schulische und berufliche Qualifikation und die Deutschkenntnisse der Antragstellerinnen und Antragsteller. In dem im Mai 2009 vorgelegten Evaluierungsbericht über dieses Aufnahmeverfahren heißt es auf Seite 30, dass dieses Punktesystem „ein mögliches Instrumentarium [ist], um eine qualifizierte Zuwanderung zu steuern“ – eine Feststellung, die auch von der Bundesregierung bestätigt wird (vgl. Bundestagsdrucksache 17/2965).

VII.

Politisch ist von einer großen Akzeptanz eines solchen Punktesystems auszugehen.

Der Bundesrat hat die Bundesregierung 2008 aufgefordert, „umgehend mit der Vorbereitung eines Punktesystems zur demografischen Zuwanderung zu beginnen.“ Dies lehnte die damalige schwarz-rote Koalition jedoch ab (vgl. Bundestagsdrucksache 16/10722, S. 2 und 3).

Für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN war die demografische Einwanderung schon in den Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz ein Kernanliegen. Insbesondere war BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dabei der in § 20 Absatz 3 des damaligen AufenthG (2002) verankerte Gleichstellungsgrundsatz wichtig. Danach durften niedrige Bildungsabschlüsse und Berufsqualifikationen, die auf der Wahrnehmung von Familienpflichten beruhten, nicht nachteilig bewertet werden. Heute sollte der Gleichstellungsgedanke auch im Hinblick auf ältere Bewerberinnen und Bewerber sowie auf solche mit Behinderung ausgedehnt werden. Denn es muss vermieden werden, dass mit dem Punktesystem bestimmte Personengruppen einseitig bevorzugt und andere strukturell benachteiligt werden.

Die SPD hat nicht nur 2002 das damalige Zuwanderungsgesetz mit beschlossen, sondern sich auch in ihren „Eckpunkten für eine kohärente Migrationspolitik in Deutschland und in Europa“ auf Seite 40 f. im März 2009 zur Einführung des Punktesystems bekannt (www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_datei/0,,10921,00.pdf).

Die FDP fordert ebenfalls seit vielen Jahren ein Punktesystem. Allerdings erwiesen sich ihre Konzepte bislang als rechtlich problematisch und zu bürokratisch. So enthielt der damalige Entwurf eines „Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetzes“ der Fraktion der FDP (Bundestagsdrucksache 15/538) eine Jahreszuwanderungsquote (§ 18). Darin sollten u. a. auch der Familiennachzug und der gesamte Bereich des humanitären Schutzes einbezogen werden. Dies hätte aber einen unzulässigen politischen Druck erzeugt, im Interesse eines möglichst ungehinderten Zuzugs von Fachkräften diese beiden – auf Rechtsansprüchen basierenden – Zuwanderungspotenziale gering zu halten.

In der vergangenen Wahlperiode legte die Fraktion der FDP erneut ein Konzept für ein Punktesystem vor (Bundestagsdrucksache 16/8492). Die FDP möchte mit ihrem Punktemodell praktisch den gesamten Bereich der Arbeitsmigration von Hochqualifizierten bis zu Saisonarbeitskräften und Künstlern steuern.

Unklar bleibt ob bzw. wie die FDP parallel die individuellen Ausschreibungen in Drittstaaten zur Besetzung freier Arbeitsplätze zulassen und organisieren möchte. Außerdem enthält der Antrag der Fraktion der FDP zu viele inhaltliche und organisatorische Vorfestlegungen. Diese Fragen sollten besser von einem gewählten Fachbeirat beraten und Lösungsvorschläge unterbreitet werden. Schließlich ist das FDP-Modell extrem bürokratisch – insbesondere wenn man sich vergegenwärtigt, mit welchem Aufwand dort behördliche ständig neue Zertifizierungsverfahren und Indizes etc. entwickelt werden sollen.

Auch in der CDU/CSU werden Stimmen laut, die ein Punktesystem für die Einwanderung von Fachkräften fordern. Unter anderem sprach sich die Bundesministerin für Bildung und Forschung Dr. Annette Schavan für ein Punktesystem aus (ARD/ZDF Morgenmagazin vom 19. Oktober 2010). Auch in der Vergangenheit hatte die CDU/CSU mehrfach die Einführung eines Punktesystems zur Regelung der Einwanderung befürwortet. So stand auf Seite 24 f. des im Juni 2001 vom Bundesausschuss der CDU beschlossenen Berichts der CDU-Zuwanderungskommission: „Zuwanderung kann einen Beitrag zur Abmilderung des Alterungsprozesses leisten.“ Auch in den vom CSU-Parteivorstand am 23. April 2001 vorgelegten „Thesen zur Zuwanderungspolitik“ hieß es: „Zuwanderung ist eine von fünf gesellschaftspolitischen Maßnahmen (Familie, Kinder, Lebensarbeitszeit, Frauen) zur Bewältigung der demografischen Probleme.“ Schließlich kam auch die sog. Herzog-Kommission der CDU („Zur Reform der sozialen Sicherungssysteme“) im September 2003 auf Seite 11 zu dem Schluss, dass „Zuwanderung dann einen Beitrag zur Lösung der demographiebedingten Probleme leisten kann, wenn sie in den nationalen Arbeitsmarkt stattfindet“ (www.cdu.de/tagesthema/30_09_03_soziale_sicherheit.pdf).

Parteipolitischer Widerspruch zum Punktesystem kam bislang nur von der Partei DIE LINKE. Sie lehnte in ihrem Programm zur Bundestagswahl 2009 „Quoten, Kontingente und Punktesysteme“ als „Instrumente einer menschenverachtenden, selektiven Einwanderungspolitik“ ab.

VIII.

Mit der Abwanderung von Arbeitskräften verlieren die Entwicklungsländer selber wichtige Fachkräfte, in deren Ausbildung sie viel investiert haben. Dieser sog. Brain Drain ist ein großes Problem. Ein diesbezüglich Besorgnis erregendes Beispiel ist z. B. die Abwanderung von ausgebildetem medizinischem Personal aus Afrika hauptsächlich nach Großbritannien, Kanada und in die USA. Hierauf haben auch bereits 2006 sowohl die EU-Kommission (KOM(2005) 642 endg.) als auch der EU-Rat eindringlich hingewiesen (EU-Ratsdokument 7938/06).

Gleichwohl rücken in jüngerer Zeit immer mehr konkrete Beispiele in den Vordergrund, die belegen, dass zahlreiche Länder auf vielfältige Weise von den Rückwirkungen der Migranten auf ihre Herkunftsländer profitieren (Brain Gain). Wenn Migrantinnen und Migranten durch Rücküberweisungen, die Anbahnung von Geschäftsbeziehungen, Investitionen und Know-how-Transfer zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen, können Verluste durch abwandernde Arbeitskräfte zumindest (teil-)kompensiert werden.

Staaten, die die Einwanderung über ein Punktesystem gestatten, stehen in besonderer Verantwortung für die Förderung von Bildung und Ausbildung in Entwicklungsländern. Die Ausweitung der Einwanderungsmöglichkeit durch ein Punktesystem muss daher ergänzt werden durch Maßnahmen, die geeignet sind, die diesbezüglichen Risiken der Entwicklungsländer zu minimieren. Um Härten zu vermeiden, wäre beispielsweise Folgendes sinnvoll:

- die Förderung einer vorübergehenden, entwicklungspolitisch sinnvollen Tätigkeit im Herkunftsland von in Deutschland lebenden Migrantinnen und

Migranten (Entbürokratisierung der Verfahren, Bereitstellung zinsgünstiger Kredite),

- aufenthaltsrechtliche Erleichterungen (z. B. in Form einer Rückkehroption), damit Migrantinnen und Migranten die in Deutschland leben in ihren Herkunftsländern z. B. arbeiten oder investieren bzw. wissenschaftlich tätig sein können, ohne ihren legalen Aufenthaltsstatus in einem EU-Mitgliedstaat zu verlieren.

Bei der Erarbeitung solcher Maßnahmen sind die Vorschläge der EU-Kommission zur sog. zirkulären Migration (KOM(2007) 248 endg.) zu berücksichtigen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333